

LA ATENCIÓN DE LA DEPENDENCIA EN ANDALUCIA: OFERTA PÚBLICA Y EFECTO EN LOS HOGARES

María Jesús Rodríguez García
Universidad Pablo de Olavide

Isabel García Rodríguez
IESA/CSIC

RESUMEN

El llamado riesgo de los cuidados representa uno de los actuales retos del Estado del bienestar. Desde el punto de vista de la oferta, el desarrollo de medidas y mecanismos de intervención constituyen una *nueva política* que se enfrenta al reto de la coordinación de diferentes actores institucionales en su dimensión procedimental, y a la inclusión de nuevas lógicas de protección social, en su dimensión formal. Desde el punto de vista de la demanda, el carácter universalista de la Ley parece garantizar una máxima cobertura de los riesgos, pero la diversidad de situaciones familiares (hogares monoparentales, hogares de dos trabajadores,...) y de situaciones de dependencia (grado, tipo de convivencia familiar, etc) dificultan la prestación de los servicios. Ello produce cierto “desajuste” entre la oferta y la demanda.

En este trabajo se analiza el mapa de la política de atención a los cuidados en Andalucía a través de un indicador de des-familización que recoge la evolución del esfuerzo público entre 2005 y 2010. Por otro lado, a través de entrevistas en profundidad realizadas en hogares andaluces se analizarán los desajustes específicos entre la atención a la dependencia y cuidados de larga duración y las necesidades de los hogares.

INTRODUCCIÓN

En esta ponencia se presentan algunos resultados del proyecto de investigación “*La desfamilización para un nuevo modelo productivo: análisis de las políticas familiares de la Junta de Andalucía*” financiado por la Fundación Pública Centro de Estudios Andaluces en la convocatoria de 2010¹.

Entre los objetivos generales del citado proyecto se encuentra el de conocer el esfuerzo público de desfamilización del gobierno andaluz, y analizar su incidencia en la sociedad

andaluza. Desde un punto de vista metodológico, ello implica el desarrollo de una estrategia de investigación multimetodológica en la que se combinan diferentes técnicas y procedimientos de recogida de datos.

Por un lado, para conocer el esfuerzo público des-familizador se ha realizado un análisis descriptivo y longitudinal de dicho esfuerzo a través de la cuantificación del gasto en cuidados del gobierno andaluz en el periodo 2005-2010, para la construcción de un indicador de Esfuerzo Público en Desfamilización (en adelante EPD) que se ha abordado a partir de fuentes secundarias. En segundo lugar, para conocer su incidencia sobre la sociedad andaluza se ha realizado un análisis de las opiniones y percepciones de la ciudadanía en torno a las políticas consideradas des-familizadoras. En este caso, se ha seguido una estrategia intensiva que ha permitido el uso de la entrevista focalizada como principal técnica de recogida de información². En las páginas que siguen se dará cuenta de ambos aspectos.

1 LA CRISIS DE LOS CUIDADOS: UN NUEVO RETO PARA EL ESTADO DEL BIENESTAR

Las dos últimas décadas del siglo XX fueron escenario de una serie de transformaciones desde el punto de vista de la estructura y dinámica familiares que configuran un nuevo contexto de actuación para las políticas públicas de atención a las familias, conocido como la *crisis de los cuidados*.

El cambio en los patrones de relación con el mercado de trabajo de las mujeres y la extensión de las familias de dos trabajadores, entre otros fenómenos, han permitido visibilizar la producción de bienestar que tiene lugar en los hogares, y el papel protagonista de las mujeres en el ámbito de la reproducción y cuidados.

En este contexto, es lugar común hablar de nuevos riesgos sociales o nuevos retos para el Estado del Bienestar, ya que la crisis de los cuidados alcanza a la concepción misma del bienestar social.

En concreto, uno de los elementos de mayor alcance de los nuevos riesgos sociales es la necesidad de externalización de los servicios tradicionalmente desempeñados por la mujer en la familia, lo cual ha puesto de manifiesto la importancia adquirida por esta área del bienestar social (Sarraceno y Naldini, 2001; Gornick et al., 1997; Flaquer, 2002; Fernández Córdón y Tobío, 2006; Tobío et al, 2010).

Desde un punto de vista analítico, el objetivo es explicar cómo se resuelve y socializa la cuestión de los cuidados como nuevo riesgo social; desde el punto de vista de la acción pública se trata del desarrollo de sistemas de cuidado formales que puedan sustituir o complementar al informal no retribuido y desarrollado principalmente por las mujeres; desde el punto de vista de los hogares, se trata de la satisfacción de nuevas necesidades que no habían sido previstas en los sistemas clásicos de protección social.

En este sentido, los nuevos riesgos sociales son transversales a la vida familiar y han incrementado las demandas para la implementación de nuevas políticas y servicios de apoyo a las familias (Moreno, 2006).

Ahora bien, ¿cómo es afrontado este nuevo reto por parte del Estado del bienestar?

Sin duda, encontraremos diferencias entre un modelo de bienestar y otro, pero básicamente, las diferencias entre países se encontrarían en el grado en el que el Estado asume tales responsabilidades de bienestar (cuidados y conciliación de la vida laboral y familiar). Así, el mayor protagonismo del Estado en la gestión de responsabilidades, que en el pasado pertenecían a la familia o a la comunidad, representaría un modelo *des-familista*, y el modelo opuesto de reducida interferencia del Estado, al considerarse responsabilidades privadas que pertenecen a la familia o a la red de solidaridad primaria, constituiría un modelo *familista* (Esping-Andersen, 1999).

En resumen, la “desfamilización” se refiere al “grado en que los estados asumen responsabilidades de bienestar que tradicionalmente desarrollaban o desarrollan las familias, a fin de relajar o liberar a éstas de dichas obligaciones (...) suponiendo, por un lado, reconsiderar el papel central que desempeñan los hogares en la producción de bienestar y, por otro lado, atender a los cambios en las formas de participación femenina en el mercado de trabajo, como nuevo riesgo social sobre el que el estado puede intervenir, pudiéndose delimitar, a partir de ello, estrategias más familistas o desfamilistas por parte de los estados y los regímenes de bienestar” (Rodríguez y Navarro, 2008:62).

Así, entenderemos por esfuerzo público de des-familización (EPD), el conjunto de políticas que pretenden conciliar las tensiones derivadas del cambio en el modelo productivo (básicamente: mayor participación de la mujer en el mercado laboral) con el objeto de responder a las nuevas demandas ciudadanas derivadas de dicho cambio, aplicándolo al caso concreto de la Comunidad Autónoma Andaluza.

Tradicionalmente los gobiernos de los países mediterráneos han dado por descontada la autosuficiencia de los hogares en lo relativo a los cuidados personales y el apoyo

material; lo que ha reforzado un modelo basado en la sobreexplotación de los recursos familiares y, en los últimos tiempos de aquellos proporcionados por las “supermujeres” (Moreno, 2006; Flaquer, 2002).

No obstante, los países del sur de Europa no han sido ajenos a los cambios sociales, y las redes de solidaridad familiar no son ni mucho menos suficientes para satisfacer las nuevas demandas derivadas de la crisis de los cuidados.

Por ello, como señalan Fernández Cordón y Tobío (2006) el efecto relativo de la carga de hijos sobre la participación laboral en este grupo de países se mantiene casi constante y la implicación de las mujeres en el mercado laboral es inversamente proporcional a la carga de hijos.

Esto pone de manifiesto que la compatibilidad familia-trabajo desempeña un papel central; pero también que las políticas adoptadas para hacer frente al problema pueden tener efectos muy diversos³.

En España, la Ley de Conciliación (1999)⁴ supone el primer reconocimiento a los problemas que plantea la creciente incorporación de las mujeres al mundo del trabajo, y que, en consonancia con las directivas europeas, giran en torno a la preocupación por la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Más adelante, la Ley para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres⁵ regula aspectos básicos de los permisos por maternidad y paternidad (su duración y componente económico) con una clara vocación des-familizadora ampliando en este sentido las oportunidades para los padres que son incorporados como potenciales cuidadores.

Pero la medida más destacada en los últimos años en relación a los nuevos riesgos sociales la constituye sin duda la conocida como Ley de la Dependencia⁶, que ha supuesto la visibilización clara y contundente del alto coste de oportunidad que vienen asumiendo las mujeres españolas ante el problema de los cuidados de larga duración. Es, además, una Ley inspirada en el principio de universalidad. Esto es, no sólo supone la incorporación de ambas lógicas (igualdad y cuidados) sino que el modelo bajo el que se diseña supone el tránsito desde modelos de cuidados de clara orientación asistencial, apoyados en el trabajo no remunerado de la mujer, a un modelo de tipo universalista que ha transformado lo que era un riesgo perteneciente a la esfera individual y familiar, y

solo en parte laboral, en un riesgo social cuya respuesta pasa a pertenecer al conjunto de la sociedad a través de la responsabilidad pública (Rodríguez Cabrero, 2007).

Esta nueva lógica demuestra que las políticas sociales no pueden continuar contentándose con ser dispositivos de indemnización, sino que deben comportar una estrategia colectiva de inversión social. En resumen, se trata de pasar de un Estado del bienestar “enfermero” a un Estado del bienestar “inversor” (Esping-Andersen y Palier, 2010). No se trata tanto de una adaptación o modificación radical de los sistemas de protección surgidos en un momento histórico, sino de reinterpretar y formular nuevos principios y nuevas pistas, pues de la misma manera que la economía postindustrial no se parece a la economía industrial, la sociedad postindustrial tampoco se parece a la sociedad industrial: en esta nueva sociedad las mujeres trabajan, las parejas se divorcian, la fecundidad descende, la esperanza de vida se alarga considerablemente, la pobreza se desplaza (Palier, 2010).

La estructura de oportunidades que desde distintos ámbitos políticos viene desarrollándose en España para la atención a los nuevos riesgos sociales se inspira, sin duda, en esta nueva concepción. Así, ante el riesgo de la conciliación y el riesgo de la dependencia, el modelo español ha empezado a incorporar al sistema de protección social nuevos mecanismos para dar respuesta a las nuevas demandas sociales que, según la definición propuesta más arriba, permiten hablar del desarrollo de un esfuerzo público des-familizador.

Por otra parte, en lo que se refiere a la dimensión procedimental del EPD⁷, el modelo español establece una regulación a nivel central en forma de Leyes que pueden ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas en la medida en que se hayan transferido las competencias correspondientes. Así, en materia de Conciliación la Ley de Conciliación es de nivel nacional, sin un desarrollo específico por parte de las comunidades autónomas. Esto es, su contenido y desarrollo quedan establecidos para todo el territorio nacional sin especificidades subnacionales. No ocurre así con la atención a los menores y los mayores, pues las respectivas normativas⁸ establecen un desarrollo específico para las Comunidades Autónomas al haber sido transferidas estas competencias. Habría que hablar por tanto de un EPD central y de EPDs autonómicos, aunque los segundos no se entenderían sin el primero. Todo ello, incide en el hecho de

que el EPD no se trata de una única política, ni siquiera de un área concreta de política, sino de diferentes tipos de acción pública que, desde un punto de vista sustantivo, tienen como objetivo aliviar las tensiones que representan los nuevos riesgos sociales, y, desde un punto de vista procedimental, requieren de la coordinación y complementación entre diferentes actores institucionales.

2 EL INDICADOR DE DES-FAMILIZACIÓN. EL CASO DE ANDALUCÍA

En virtud del principio de subsidiariedad mencionado más arriba, las Comunidades Autónomas, son el actor institucional que adquiere mayores responsabilidades en materia de bienestar social. De hecho a ellas corresponde el desarrollo de los llamados pilares del bienestar (Educación, Sanidad, Servicios Sociales) y ahora también el llamado cuarto pilar del Estado del Bienestar: la protección de la dependencia Navarro (2009).

En su función reguladora, el gobierno andaluz a través del decreto 137/2002, de 30 de abril de apoyo a las familias andaluzas, da luz al Plan Andaluz de Apoyo a las Familias (en adelante PAAF), que supone un avance en la definición de las distintas categorías de gestión que implica la atención a los riesgos asociados a las familias. En cierto modo, el PAAF es lo más parecido a una Política Familiar integradora, que sigue reconociendo los “riesgos clásicos” a los que suma las lógicas de igualdad y cuidados. A través de diferentes Decretos⁹, se establecen un conjunto de medidas a favor de las familias andaluzas, para facilitar la vida familiar así como la integración de mujeres y hombres en la vida laboral en condiciones de igualdad.

Se trata de un conjunto de medidas que afectan a ámbitos muy diversos de la sociedad (empleo, educación, vivienda, servicios sociales, innovación y salud) en los que Comunidad Autónoma andaluza ha sido ciertamente innovadora, especialmente a través del conjunto de medidas que establece para los menores y para los mayores, además de por el desarrollo de la Ley de la Dependencia.

Con respecto a los menores, las medidas desarrolladas en el marco del PAAF pretenden ser un apoyo directo al problema de los cuidados de los menores. Concretamente, la universalización de la educación infantil incluyendo al grupo de niños y niñas de 0 a 3

años, responde sin duda a una necesidad de la cada vez mayor presencia de madres trabajadoras que se enfrentan a este problema.

Lo relevante de la atención a los menores estriba en que supone un gran esfuerzo inversor para el Estado del bienestar con doble beneficio. En la lógica argumentada por recientes investigaciones la inversión en servicios educativos en la primera infancia permite a las madres trabajadoras continuar trabajando, lo que es importante en términos de población activa y recursos generados para el sistema de protección social, principalmente las jubilaciones (Esping-Andersen y Palier 2010).

En cuanto a los mayores, todas las medidas de carácter social en centros (centros de día, programas de estancia diurna y de respiro familiar) pueden considerarse des-familizadoras, en la medida en que contribuyen a relajar las obligaciones de cuidados de los familiares con los que conviven. Además de las medidas desarrolladas a través del programa de atención a la dependencia.

Así pues, el EPD en Andalucía, debe poder analizarse a partir del esfuerzo económico realizado desde cada ámbito de política que implementa las medidas. Para ello se ha recogido información en las diferentes Consejerías implicadas que una vez sistematizada permitirán describir el Esfuerzo Público de Des-familización en Andalucía.

Se analizará en primer lugar el peso que supone la atención al riesgo de los cuidados sobre el total de gasto de la Junta de Andalucía, de cada Consejería y de cada Programa. El objetivo es comprobar qué aspecto o dimensión de la política tendría un lugar relevante en el conjunto de la política des-familizadora. En segundo lugar se tratará la evolución y la tasa de crecimiento de los distintos componentes del EPD, pudiendo obtener así las tendencias general y relativa de crecimiento, independientemente del peso que cada dimensión adquiera en el esfuerzo des-familizador.

Para ello, se ha establecido como unidad de análisis los “Programas” que dentro de cada ámbito de política tienen dotación económica para el desarrollo de medidas específicas de contenido des-familizador. El *Gasto en Cuidados* mide por tanto el gasto total de estos Programas como porcentaje del presupuesto total de la Comunidad Autónoma.

Además, se utilizará también un indicador del *Peso Específico* que cada ámbito tendría sobre el total del *Gasto en Cuidados*, que mide en este caso la intensidad del esfuerzo que cada ámbito destina a los cuidados.

Tabla 1. Gasto en Cuidados: Indicadores de Peso Específico

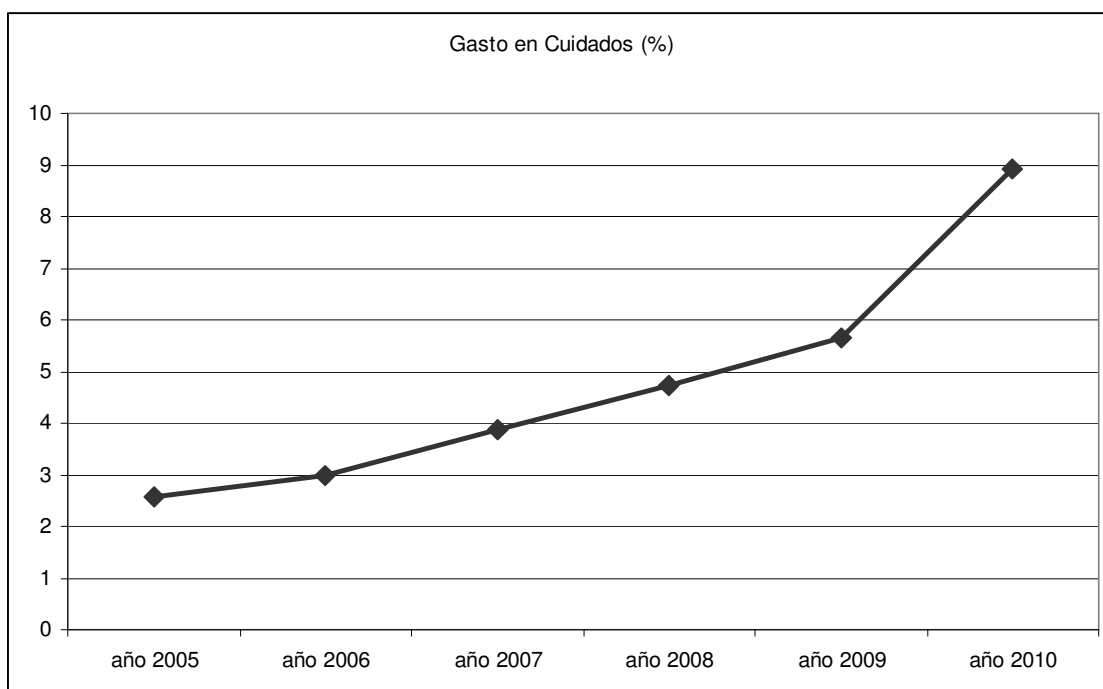
Ámbito	Programa	Indicador
Igualdad y Bienestar Social	Bienestar Social	Peso Especifico en Cuidados (% sobre total de Gasto en Cuidados)
	Servicio de Apoyo a las Familias	
	Atención a la dependencia	
Educación	Plan de Apertura de Centros	Peso Especifico en Cuidados (% sobre total de Gasto en Cuidados)
Salud	Servicio de Apoyo a las Familias	Peso Especifico en Cuidados (% sobre total de Gasto en Cuidados)
Vivienda	Servicio de Apoyo a las Familias	Peso Especifico en Cuidados (% sobre total de la Comunidad Autónoma)

En términos generales, para el periodo analizado (2005-2010), el peso de la atención a los cuidados supone casi un 5% del presupuesto total de la Comunidad Autónoma, como media del periodo. Ahora bien, si observamos el crecimiento de este porcentaje comprobamos que de un 2,5 % en 2005 pasa a suponer casi el 9% del presupuesto total de la Comunidad Autónoma en 2010, lo que revela un crecimiento importante del esfuerzo público de atención a los cuidados en los últimos 5 años en términos porcentuales.

Esta primera medición global deja ver que la atención a los cuidados ocupa un lugar relativo en el conjunto del esfuerzo público que adquiere cada vez más importancia a lo largo del periodo de tiempo considerado. Ahora bien, ¿sobre qué ámbito de la acción pública se concentra dicho esfuerzo?

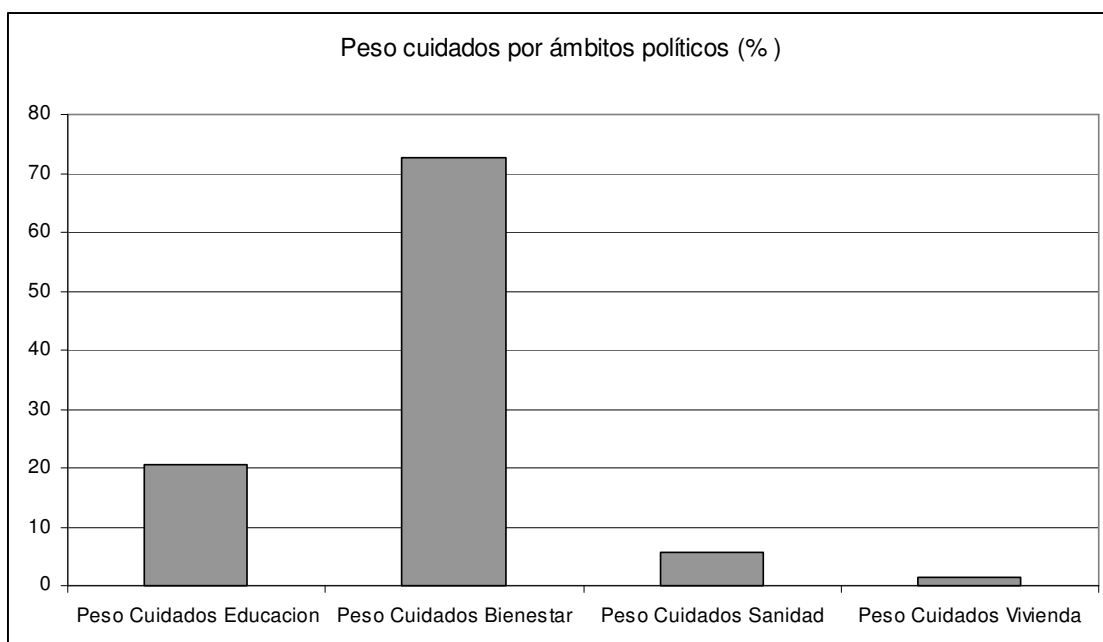
Como se muestra en el Gráfico 2 algo más del 70% del esfuerzo des-familizador se concentra en el ámbito de Bienestar, el 20,5 % en Educación, 5,6 % en Sanidad y apenas el 1,2 % en Vivienda.

Gráfico 1 Gasto en Cuidados de la Comunidad Autónoma (% sobre gasto total)



Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Secciones Presupuestarias. Años 2005 a 2010.

Gráfico 2 Peso de los cuidados por ámbitos políticos (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Secciones Presupuestarias. Años 2005 a 2010.

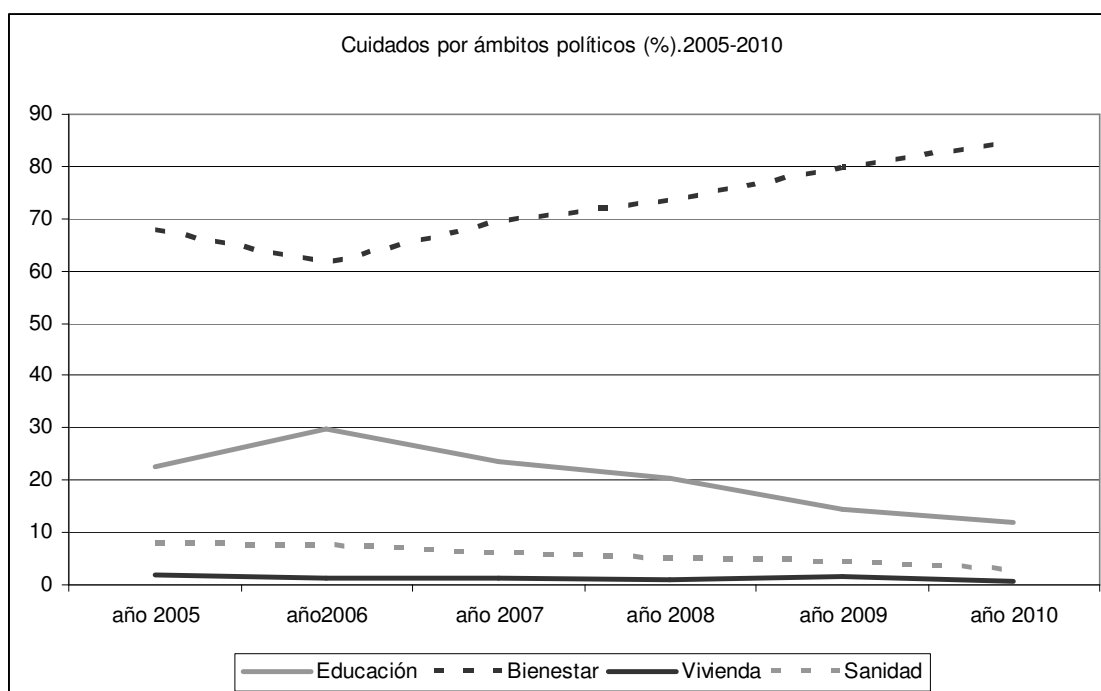
Esto es, podría decirse que entre Educación y Bienestar se asume casi la totalidad del esfuerzo público des-familizador, a través de programas, servicios y medidas específicas que atienden el riesgo de los cuidados, asumiendo con ello el reto de la conciliación. La intensidad que la atención a los cuidados alcanza en Bienestar era esperable, dado que éste es el ámbito “natural” desde el que tradicionalmente se ha desarrollado la prestación de servicios a población mayor y personas con discapacidad a través de servicios como la “Ayuda a Domicilio” , “Estancias Diurnas”, Respiro Familiar”; a lo que se suma a partir de 2007, con la creación del Programa de “Atención a la dependencia, envejecimiento activo y discapacidad” el esfuerzo de atención a la dependencia de forma específica con un nuevo catálogo de servicios y prestaciones. Sin duda ello tiene que ver con la evolución del gasto en cuidados desde el ámbito de Bienestar, ya que, como puede verse en el Gráfico 3 no es sólo el de mayor intensidad, sino también el único en el que se produce un aumento de la misma en los últimos años del periodo analizado.

El esfuerzo des-familizador realizado desde el ámbito educativo se basa principalmente en el desarrollo del Programa “Plan de Apertura de Centros” (PAC), que supone un esfuerzo económico, técnico y en recursos humanos novedoso y destacado. El PAC asume la mayor parte del volumen de recursos del programa “Servicio de Apoyo a las Familias” (SAF)¹⁰ que se ha visto afectado por las sucesivas ampliaciones que el Plan de Apoyo a las Familias ha ido incorporando a este ámbito concreto. El objetivo del PAC es que los centros docentes ofrezcan la posibilidad de ampliación de su horario, a través de la prestación de servicios como el comedor escolar, el servicio de atención al alumnado a partir de las 7.30 de la mañana hasta la hora de inicio de las clases (aula matinal) o un amplia oferta de actividades extraescolares por la tarde fuera del horario lectivo.

No es despreciable, por otro lado, el esfuerzo realizado desde los ámbitos de Vivienda y Sanidad, no tanto por el volumen sino, sobre todo, por la novedad que supone en cada caso. En el primero, el SAF consiste en un único servicio denominado “Adaptación funcional de la vivienda” a través del cual se financia hasta el 70 % del presupuesto de adaptación de la residencia habitual y/o permanente de personas mayores de 65 años o

con discapacidad y movilidad reducida. En el ámbito de Sanidad el SAF recoge medidas de carácter sanitario a favor de los mayores y personas con discapacidad que consisten básicamente en atención médica domiciliaria a personas dependientes y sus cuidadores y cuidadoras, además del Plan Andaluz de Alzheimer, destinado a la atención y mejora de la calidad de vida de los enfermos y a las familias cuidadoras.

Gráfico 3 Intensidad y evolución de los cuidados según ámbito político (2005-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Secciones Presupuestarias. Años 2005 a 2010.

La intensidad con que se atiende dicho riesgo (*Peso Específico*) desde cada ámbito ha revelado la importancia del esfuerzo des-familizador realizado desde Bienestar en primer término, seguido del ámbito educativo.

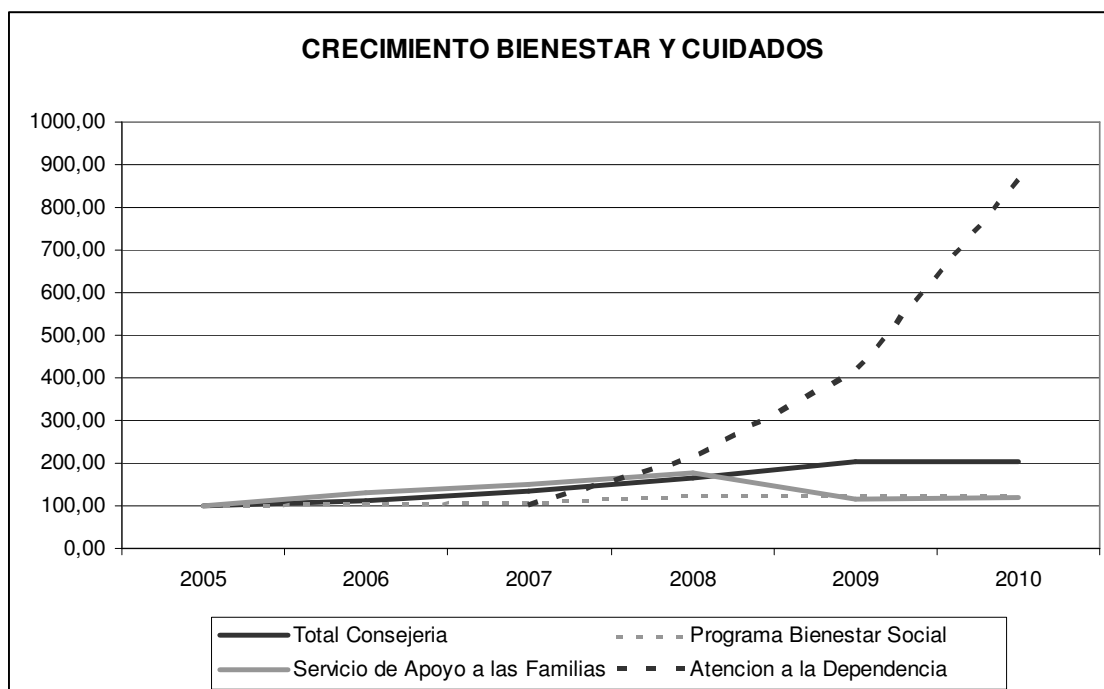
El análisis desagregado permitirá un análisis más detallado del esfuerzo des-familizador observando su evolución y crecimiento. La unidad de análisis continúa siendo el Programa, descendiendo ahora al nivel de las medidas/servicios específicos desarrollados por cada programa.

Para ello se ha utilizado como unidad de medida el nº Índice¹¹ de cada programa/servicio/medida para cada año, tomando como base el primer año para el que se tienen referencias presupuestarias en las fuentes consultadas. Ello permite una mejor interpretación y representación del crecimiento en términos relativos.

Con respecto a la acción pública que desde el área de bienestar se centra en población mayor y dependiente (Gráfico 4), cabe destacar el crecimiento de este último componente, que ,en sólo dos años, alcanza una tasa de crecimiento de casi 900% (donde en 2007 se gastaban 100 euros en 2010 se gastarán 900). Al tiempo que se produce este aumento, el programa “Servicio de apoyo a las familias” sufre un ligero retroceso en términos de gasto; sin duda ello es debido a la presencia del nuevo catálogo de prestaciones ofertado desde el programa de “Atención a la dependencia, envejecimiento activo y discapacidad”, que concentra ahora el grueso del esfuerzo económico, técnico y político. No desaparecen las medidas que venían tradicionalmente atendiendo a personas mayores y dependientes, pero es de suponer que desde la entrada en vigor de la Ley de Dependencia las herramientas y mecanismos cambian para una mejor cobertura de las necesidades de la población destinataria, incluyéndose como es sabido a familiares cuidadores. La incorporación de las medidas de atención a la dependencia complementan a las anteriores mejorándose los mecanismos y volumen de las prestaciones.

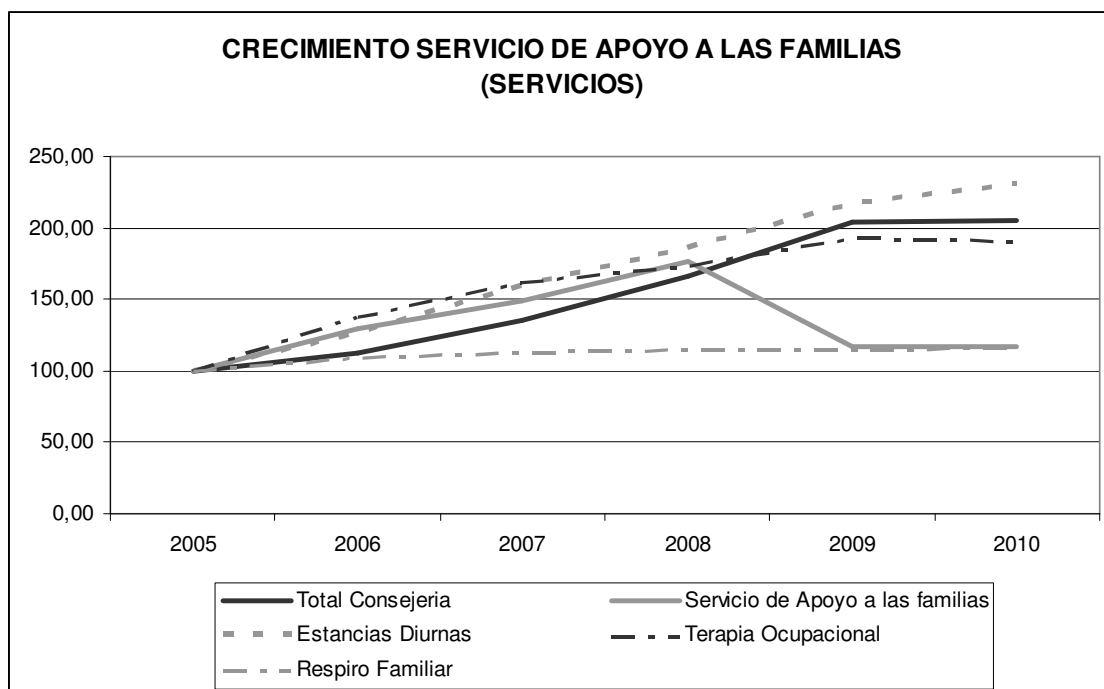
Pero hay que observar cada programa con más detalle para analizar la evolución del EPD destinado a mayores y a la atención a la dependencia.

Gráfico 4 Evolución y crecimiento del EPD en Bienestar (2005-2010)



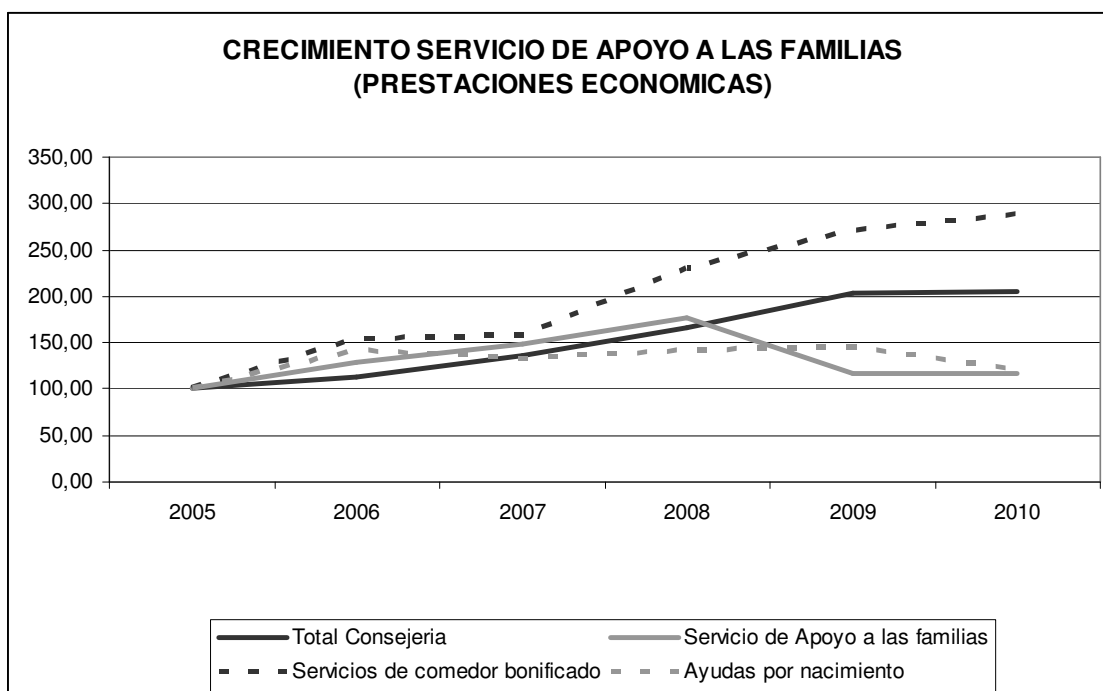
Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Secciones Presupuestarias. Años 2005 a 2010.

Gráfico 5 Evolución y crecimiento del SAF : servicios de cuidado (2005-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Secciones Presupuestarias. Años 2005 a 2010.

Gráfico 6 Evolución y crecimiento del SAF: prestaciones económicas (2005-2010)

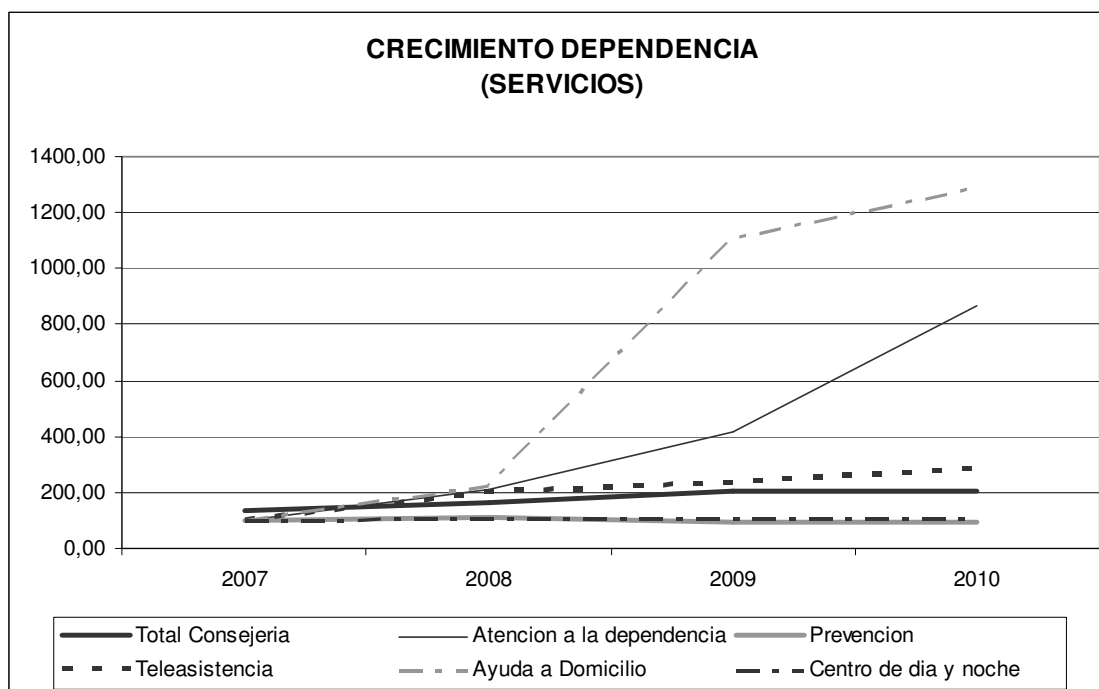


Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Secciones Presupuestarias. Años 2005 a 2010.

Como viene señalándose, el año 2007 representa un hito importante en el esfuerzo público des-familizador, tanto desde el punto de vista político, como social y económico. En cuanto a lo primero significa la visibilización clara de este nuevo riesgo social y la lógica de los cuidados que lo inspira, además del reconocimiento de derechos sociales y el desarrollo de una nueva acción pública. Los gráficos 5 y 6 muestran el espectacular crecimiento que en apenas dos años experimentan estas medidas, destacando las medidas que suponen prestaciones económicas directas frente a las de desarrollo de servicios como la “Teleasistencia” y los “Centros de día y noche”.

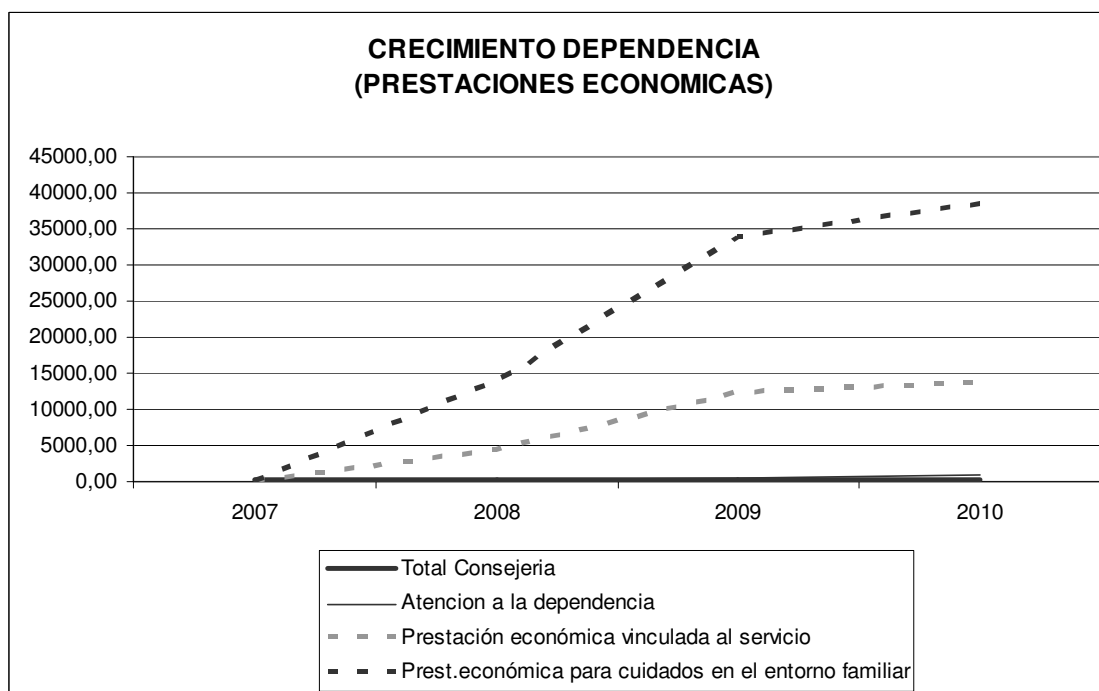
Aunque, no debe dejar de señalarse la importancia del esfuerzo público realizado a través de otros programas y medidas de bienestar que contribuyen a la ya mencionada intensidad de la atención a los cuidados en este ámbito. También se atiende a las necesidades de la población mayor y sus familiares cuidadores con servicios como el Respiro Familiar o las Estancias Diurnas, y otras no relacionadas con los cuidados como las “Ayudas por nacimiento del tercer hijo/a y por parto múltiple”. Todo ello contribuye a que el EPD en bienestar sea mayor y crezca más que el realizado desde otros ámbitos.

Gráfico 7 Evolución y crecimiento de la atención a la dependencia: servicios de cuidados (2005-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Secciones Presupuestarias. Años 2005 a 2010.

Gráfico 8 Evolución y crecimiento de la atención a la dependencia: prestaciones económicas (2007-2010)

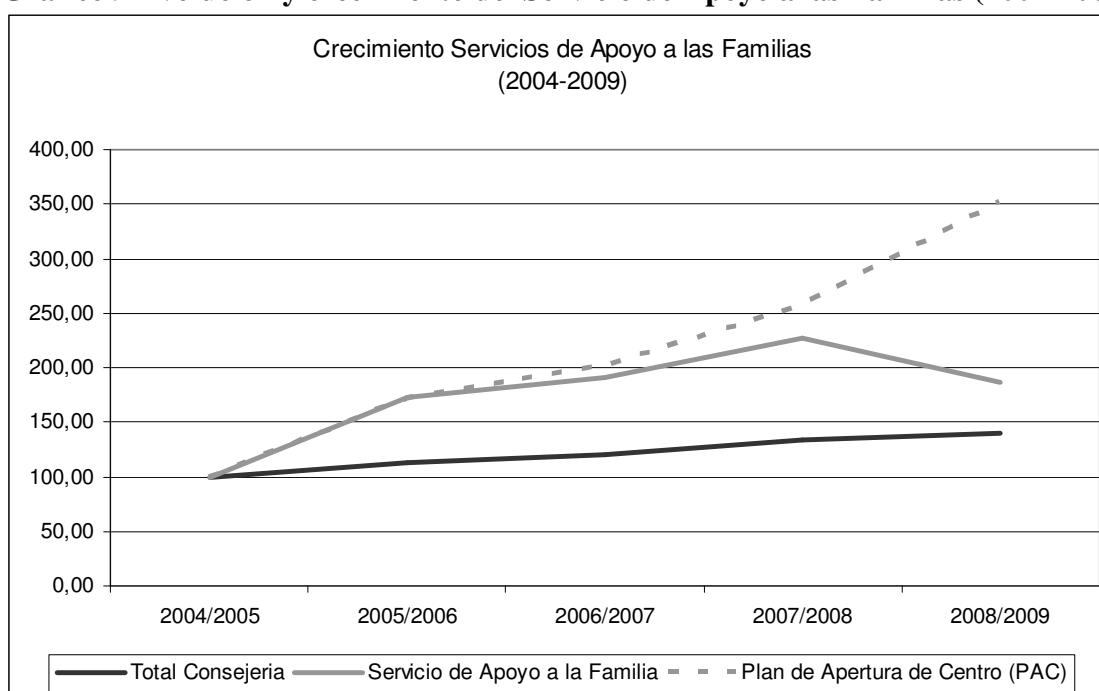


Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Secciones Presupuestarias. Años 2005 a 2010.

Con respecto al cuidado de los menores y la acción pública desarrollada en este sentido, el Plan de Apertura de Centros (PAC) asume la mayor parte del volumen de recursos del programa “Servicio de Apoyo a las Familias” (SAF).

El gráfico 9 muestra que el PAC crece por encima del gasto total de la Consejería y del Programa, lo que evidencia el esfuerzo realizado a través de este servicio. Sin embargo, la evolución de las medidas contenidas en el PAC (“Aula Matinal”, “Comedor” y “Actividades Extraescolares”) define una dinámica particular.

Gráfico 9 Evolución y crecimiento del Servicio de Apoyo a las Familias (2004-2009)



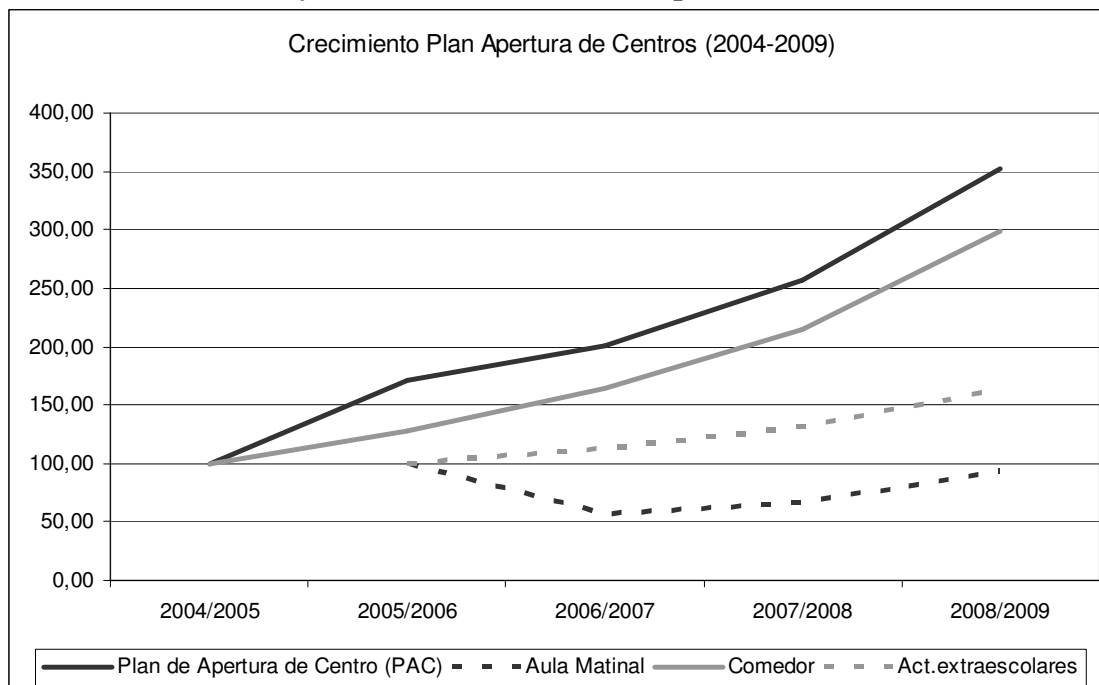
Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Secciones Presupuestarias. Años 2005 a 2010.

Atendiendo a las medidas concretas el servicio de “Comedor”, mantiene la tendencia del PAC con una tasa de crecimiento que llega al 300%. De forma contraria, la evolución del “Aula Matinal” viene marcada por un retroceso. Pero si analizamos el crecimiento interanual llama la atención que sea precisamente el “Aula Matinal” el servicio que más crece con bastante diferencia con respecto a la tasa de crecimiento de los otros servicios ofrecidos a través del PAC (Gráfico 10)

En todo caso, a pesar de que este servicio está sujeto a copago, es decir no es un servicio gratuito, del total invertido en esfuerzo des-familizador desde el ámbito educativo, una parte lo compone el número de ayudas concedidas a familias usuarias del PAC.

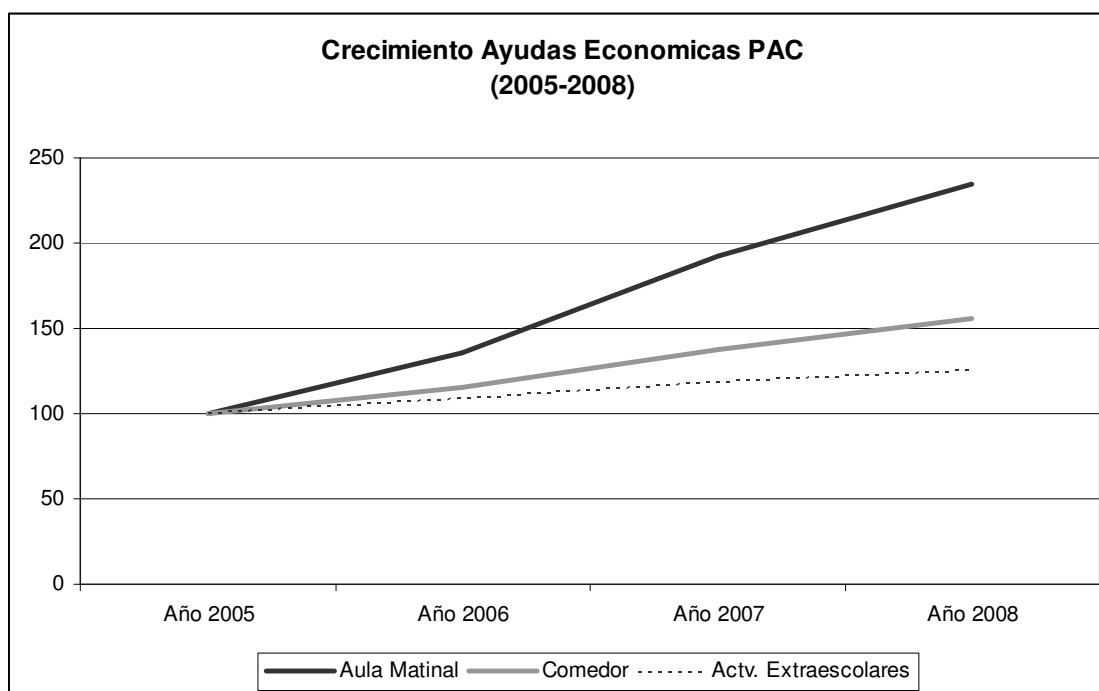
Así, entre 2005 y 2008 la mayoría de estas ayudas se destinan al servicio de “Comedor” en los ciclos de Educación Infantil y Primaria y el menor volumen de gasto es el destinado al “Aula Matinal”.

Gráfico 10 Evolución y crecimiento del Plan de Apertura de Centros (2004-2009)



Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Secciones Presupuestarias. Años 2005 a 2010.

Gráfico 11 Crecimiento ayudas económicas del PAC (2005-2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de Estadísticas de la Consejería de Educación

Por tanto, a pesar de que en principio el esfuerzo realizado en esta medida concreta resulte menor en términos brutos, el hecho de que el componente económico crezca más, muestra la relevancia e importancia de la medida en el conjunto del esfuerzo des-familizador realizado a través del PAC.

De hecho, consiste en una de las medidas más innovadoras en la política de atención al riesgo de los cuidados de los menores y que más sentido da al Plan de Apertura de Centros.

3 PERCEPCIONES SOBRE EL ESFUERZO PÚBLICO DES-FAMILIZADOR: EL EFECTO EN LOS HOGARES

A partir de los resultados presentados, podría decirse que el EPD del gobierno andaluz se ha concentrado en la mejora de la oferta de servicios destinados principalmente a apoyar a las familias andaluzas en el riesgo de los cuidados, con una especial atención al reto de la conciliación de la vida laboral y familiar. En términos generales, el esfuerzo se concentra en los servicios de atención a la dependencia y en ampliar los servicios a la infancia a través del Plan de Apertura de Centros.

No obstante, como apuntan resultados de otras investigaciones (Fernández Cordon y Tobío, 2006), en Andalucía continúan presentes los “puntos negros de la conciliación” y ello, a pesar del esfuerzo inversor realizado en los últimos años para crear una estructura de oportunidades más amplia y extensa.

Así al menos lo perciben las ciudadanas y ciudadanos andaluces entrevistados para este trabajo.

En opinión de las familias andaluzas, algunos aspectos de esta estructura de oportunidades son insuficientes, definiendo un horizonte lejano para alcanzar la efectiva des-familización en los hogares.

Aunque los resultados deben tomarse con precaución pues la explotación de las entrevistas no se ha completado en los términos deseados¹², los discursos definen un escenario en el que elementos estructurales y contextuales se combinan limitando los potenciales cursos de acción, tanto individuales como institucionales, para afrontar la

crisis de los cuidados. Se trata de aspectos vitales como los horarios laborales y la rigidez impuesta por el trabajo presencial.

Tabla 2 Tamaño y composición de la muestra cualitativa de hogares

ENTREVISTA	MODELO DE FAMILIA	HÁBITAT	FECHA	INTERÉS PARA LA INVESTIGACIÓN
E1	Nuclear de doble ingreso con hijos	Urbano	10/02/2011	Alto
E2	Nuclear de doble ingreso con hijos	Urbano	10/02/2011	Bajo
E3	Nuclear de doble ingreso con hijos	Urbano	03/03/2011	Medio-bajo
E4	Nuclear de doble ingreso con hijos y persona dependiente a cargo	Urbano	16/03/2011	Alto
E5	Monoparental moderna	Urbano	21/02/2011	Alto
E6	Monoparental moderna	Urbano	24/02/2011	Medio-bajo
E7	Monoparental moderna	Rural	26/01/2011	Medio
E8	Monoparental moderna de fin de semana	Urbano	21/02/2011	Medio-alto
E9	Monoparental tradicional	Urbano		
E10	Familia numerosa	Urbano	24/02/2011	Medio
E11	Familia numerosa	Rural	08/02/2011	Bajo
E12	Familia numerosa	Rural	08/03/2011	Bajo
E13	Familia numerosa	Rural	08/03/2011	Medio
E14	Reconstituida	Urbano	15/02/2011	Medio-alto
E15	Reconstituida	Urbano*	03/03/2011	Alto
E16	De fin de semana con hijos	Urbano	16/02/2011	Medio-alto
E17	De fin de semana con hijos	Urbano	10/03/2011	Alto

*: Aunque por su localización y número de habitantes (algo más de 13.000) cabría considerar Espartinas como hábitat rural, lo cierto es que es una ciudad-dormitorio perteneciente al área metropolitana de Sevilla, y el modo de vida de los entrevistados es más bien urbano (y así lo reconocieron ellos mismos). Con todo, el hecho de vivir en un municipio pequeño confiere ciertas particularidades a la entrevista.

Parte de esta problemática se deriva de una organización temporal que sigue estando diseñada en función del modelo de familia tradicional, en el que la mujer permanece en casa y el hombre trabaja, y que además resulta cada vez más incompatible con unas jornadas laborales que tienden a alargarse.

No es de extrañar por tanto que en muchas entrevistas se insista en el horario como una de las claves de la compatibilización de la vida familiar y laboral. Horarios flexibles, más cortos y racionales, el fin de las jornadas partidas, posibilidad de trabajar desde casa y servicios que se ofrezcan a diferentes horarios son las demandas más comunes. La posibilidad de organizar el propio tiempo de trabajo, pudiendo por ejemplo atender a

las situaciones imprevistas sin temer que repercuta negativamente en el empleo, se considera una ventaja decisiva a la hora de compatibilizar la vida personal y familiar.

Tal desajuste apunta no tanto a la estructura de oportunidades existente, sino más bien a la esfera de actuación del mercado y la necesidad de que este asuma el reto de la conciliación. En esencia se trata de la contradicción entre una legislación que se pretende protectora y otra que proporciona a las empresas un amplísimo margen de maniobra para gestionar su fuerza de trabajo (Bilbao, 1999).

Aunque los servicios y medidas relacionadas con los permisos parentales no han sido tratados en el análisis del EPD - por ser una medida de carácter nacional (no existen competencias autonómicas en este ámbito)- a través de las entrevistas se ha evidenciado un nuevo desajuste que debe destacarse. Aunque algunas medidas como las excedencias están disponibles en algunos sectores o se contemplan en ciertos convenios colectivos, en general, las políticas que favorecen que los padres pasen más tiempo con sus hijos (reducción de jornadas, ampliación del tiempo de baja por maternidad y paternidad, excedencias) son percibidas como insuficientes y la demanda se orienta a la universalización del derecho reconocido por ley. Demanda en la que nuevamente se reclama al mercado una actuación justa, en el sentido del reconocimiento de tal derecho por parte de las empresas contratadoras, sin que su ejercicio ponga en riesgo el empleo de los beneficiarios.

En cuanto a las percepciones sobre las políticas estrictamente des-familizadoras, es decir, a la descarga de parte de las tareas domésticas y de cuidado, las entrevistas arrojan evidencias sobre un nuevo aspecto: la insuficiencia de los servicios.

Esta insuficiencia afectaría de lleno al ya mencionado “punto negro de la conciliación” pues se trata de la necesidad de ampliar las plazas en centros escolares en los primeros ciclos de enseñanza infantil (0 a 6 años). Pero el problema no se limita a la infancia, cuando los menores son más dependientes. En los ciclos de primaria el problema se atenúa, pero otros no desaparecen. Las tensiones de la conciliación reaparecen durante las vacaciones escolares por ejemplo o ante situaciones imprevistas como enfermedades o lesiones. Es cierto que en el mercado la oferta de servicios de atención, cuidados y ocio para los menores es creciente, pero sus precios suelen ser altos, lo que obliga a las familias a hacer un considerable esfuerzo económico, mientras que aquellas con recursos escasos directamente no pueden acceder a ellos. De ahí que algunas entrevistas demandan que la administración se implique más en su promoción, bien ofertándolas directamente como servicios públicos, bien ayudando económicamente a las familias

para poder acceder a los que ofrece el mercado. Una propuesta interesante en este sentido para mejorar la actual oferta pública sería la creación de una red pública de canguros. Su precio sería sensiblemente menor a los que se ofrecen en el mercado, e incluso podría ser gratuito, y además, al tratarse de profesionales contratados por la administración garantizaría su competencia, eliminando la incertidumbre a la que se enfrentan los padres a la hora de contratar canguros. Ello manifiesta confianza en el sistema y los servicios públicos, y en este sentido la propuesta implicaría una alta inversión, con un catálogo y procedimientos de atención personalizada similar a la existente en el caso de los cuidados a los dependientes.

Pero también los servicios de atención a la dependencia se muestran insuficientes y las familias perciben que se encuentran insuficientemente protegidas por la administración. Ampliar la cobertura y el catálogo de prestaciones parece una necesidad acuciante, a tenor de los resultados de las entrevistas.

Bajo este desajuste subyace la idea de adaptar las políticas públicas a la diversa realidad de cada familia, cuestión que aparece con frecuencia en los discursos.

De ahí que una de las críticas a la actual oferta de servicios de cuidados que aparece con más frecuencia en las entrevistas sea a su rigidez, causada por la hipertrofia burocrática en la que ha devenido el sistema de protección social según se han ido ampliando sus competencias, y que le incapacitaría para adaptarse con éxito a la complejidad y el cambio continuo en la vida de los ciudadanos.

Con las necesarias precauciones ya señaladas, la observación realizada sobre los hogares andaluces muestra la complejidad que encierra para las familias, y especialmente para las mujeres, afrontar las tareas de cuidado en la vida cotidiana, derivada de la necesidad de conjugar trabajo y vida doméstica, espacios, tiempos y recursos.

El hábitat y los ingresos del hogar se han mostrado como dos variables interesantes en el análisis de las estrategias y opiniones de los hogares en la configuración de su percepción respecto a las políticas familiares. En el ámbito rural, la red familiar se encuentra más disponible para el apoyo, pero el mercado lo está en menor medida, con independencia de su accesibilidad. Por otra parte, los ingresos suponen un límite de primer orden, no solo para acceder a los recursos que no son gratuitos, sino para la incorporación misma de las mujeres al empleo. En consecuencia, las políticas

familiares, más bien, la necesidad de políticas familiares es percibida por los ciudadanos/as como un reto pendiente por parte del Estado.

4. CONCLUSIONES

El objetivo de esta ponencia ha consistido en hacer una propuesta de medición del esfuerzo público en relación con los nuevos riesgos sociales, y comprobar el efecto que tal oferta de servicios ejerce sobre los hogares andaluces.

Por economía de espacio no se han podido tratar los resultados de la investigación realizada con este objetivo en toda su extensión. Lo presentado nos permite no obstante centrar la reflexión en torno a las cuestiones planteadas más arriba : la intensidad del esfuerzo público y las percepciones de las familias andaluzas.

Desde el punto de vista de la “inversión” pública la atención a este nuevo riesgo social ha experimentado un crecimiento significativo en el periodo analizado, proviniendo este esfuerzo principalmente de la inyección que suponen las medidas de atención a la dependencia. Estas, por otra parte, no suplen a las anteriores herramientas, sino que en términos de esfuerzo económico, las complementan, haciendo más eficaz la acción pública en este ámbito concreto.

Cabe destacar también que el componente económico de las prestaciones sufre mayor crecimiento en términos relativos, aunque, como se ha visto, la atención a través del desarrollo de servicios como las estancias diurnas, los servicios de comedor, la teleasistencia, los centros de día y de noche, representan un oferta diferenciada a la de la Política Social clásica.

A través de este esfuerzo conjunto, se atiende en definitiva al reto de la conciliación a través de los servicios de cuidado de mayores, menores y personas dependientes. Se pretende que las instituciones públicas asuman muchos de los servicios que tradicionalmente vienen prestando las familias, estableciendo medidas, servicios y ayudas que contribuyan a reducir la sobrecarga familiar que recae aún hoy sobre las mujeres andaluzas.

A pesar de todo la estrategia más frecuente de los hogares andaluces continúa siendo el recurso a la solidaridad familiar o al mercado; pero cuando no existe el primero y/o no se puede acceder al segundo el Estado se muestra insuficiente y nos encontramos ante una nueva expresión de vulnerabilidad.

No puede dejar de mencionarse el particular esfuerzo que realizan las mujeres, cuidadoras y trabajadoras, y el consiguiente coste de oportunidad que para ellas representa las limitaciones y desajustes detectados en la actual oferta de servicios. Queda un largo camino por recorrer para alcanzar una efectiva des-familización en los hogares; familia, estado y mercado, la nueva *triada del bienestar* como ya señalara Esping-Andersen (1999), son actores corresponsables.

Lamentablemente no contamos con referencias para la comparación, por lo que la interpretación de los resultados se limita a un mero conocimiento de la intensidad con la que se realiza dicho esfuerzo en un caso particular. Por ello, no pretenden ser concluyentes pero sí son orientativos de la intensidad del esfuerzo público y de la dirección que la política de des-familización viene adquiriendo en la Comunidad Autónoma andaluza. Sirvan en cualquier caso, como una primera visión exploratoria que esperamos someter a futuras depuraciones y mejoras.

Notas

¹ Código de Proyecto:PRY031/10. El equipo de investigación que ha desarrollado este proyecto lo componen Isabel García (Investigadora Principal) y las investigadoras Eva Sotomayor, Manuela Moreno y María Jesús Rodríguez.

² Nos gustaría agradecer el esfuerzo a D. José Antonio Cerrillo Vidal, investigador del IESA-CSIC, sin cuya participación no habría sido posible la realización de esta fase de la investigación.

³ Por ejemplo, en los países del modelo escandinavo o social-demócrata la correlación negativa entre empleo femenino y fecundidad ha cambiado de signo (Esping-Andersen, 1999); sin duda ello se debe al desarrollo de una estructura de oportunidades para la conciliación que permite a las mujeres compaginar cuidados y empleo de forma que ni uno ni otro represente un alto coste de oportunidad.

⁴ Ley de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral de las Personas Trabajadoras (Ley 39/1999, de 5 de noviembre)

⁵ Ley 3/2007 para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

⁶ Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia.

⁷ Como otros países europeos, España confronta el desafío de optimizar la asignación de recursos y competencias sobre la base de un principio guía: la subsidiariedad territorial, concretada en la descentralización competencial (Central, Autonómica y Local) (Moreno, 2006)

⁸ Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) y Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia

⁹ Decreto 137/2002 de 30 de abril de apoyo a las familias andaluzas, Decreto 18/2003 de 4 de febrero de ampliación de las medidas de apoyo a las familias andaluzas, y Decreto 59/2009 de 10 de marzo por el que se modifican los dos anteriores.

¹⁰ La inversión en des-familización desde el ámbito educativo se concentra en el conocido PAC, cuyas principales medidas se analizarán más adelante, aunque también recoge la gratuidad de libros de texto y comedores escolares. Si bien estos últimos no son específicamente des-familizadores sí suponen un esfuerzo de atención a las familias en términos económicos, que compromete una parte importante del Servicio de Apoyo a las Familias en este ámbito.

¹¹ El primer año se transforma en valor 100 y los siguientes en tasa de crecimiento porcentual con respecto al primer año.

¹² La complejidad y diversidad que encontramos a la hora de analizar la des-familización en los hogares aconsejan ampliar el número de entrevistas para alcanzar la saturación temática y teórica. En este sentido la investigación se completaría aumentando las observaciones de ciertos perfiles estratégicos, tanto en el tipo de familia (con personas dependientes a cargo, reconstituidas, monoparentales,,,) como en los recursos y situaciones.

Bibliografía

Esping-Andersen. G. (1999): *Fundamentos sociales de las economías post-industriales*, Barcelona, Ariel.

Esping-Andersen, G. y Palier, B. (2010): *Los tres grandes restos del Estado del bienestar*, Barcelona, Ariel.

Fernández F., Tobío, C. (2006): “Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales”, Documento de trabajo 79/2005, en *Fundación Alternativas*, Madrid.

Flaquer, Ll. (2002): “Familia y Estado de bienestar en la Europa del sur”, en *Políticas Familiares en la Unión Europea*, Barcelona, ICPS

Moreno, L. (2006): *La articulación de la atención a la familia en los sistemas de bienestar de la Europa del Sur*, CSIC, Unidad de Políticas Comparadas, Documento de Trabajo 06-05.

Navarro, Vicente (2009): El cuarto pilar del estado del bienestar’, *Público*, 15 de octubre, [http:// www.vnavarro.org/](http://www.vnavarro.org/)

Rodríguez M. J. y Navarro C. (2008) “El esfuerzo público en desfamilización. Propuesta de medición y análisis descriptivo para la Unión Europea”, en, *Papers*, Núm.90: 59-81.

Gornick,J., Meyers, M. y Ross, K.(1997): “Supporting the Employment of Mothers: Policy Variation Across Fourteen Welfare States”, *Journal of European Social Policy* 7(1): 45-70.

Sarraceno, Ch, y Naldini, M. (2001): *Sociología Della famiglia*, Bologna, Il Mulino.

Esping-Andersen. G. (1999): *Fundamentos sociales de las economías post-industriales*, Barcelona, Ariel.

Tobío, C., Agulló, S., Gómez, V.y Martín, T. (2010): *El cuidado de las personas. Un reto para el siglo XXI*, Barcelona, Fundación La Caixa.